

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

Tinjauan pustaka dalam penelitian mengenai implementasi Perda Surabaya Nomor 17 Tahun 2004 tentang Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Sentral PKL Gubeng dan Sentral PKL Gayungan dapat mencakup beberapa aspek kunci:

1. **Kebijakan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima:** Pemahaman tentang kebijakan pemberdayaan pedagang kaki lima baik di tingkat nasional maupun internasional. Analisis terhadap jenis-jenis kebijakan yang telah diterapkan dan dampaknya pada kesejahteraan pedagang kaki lima.
2. **Peran Pedagang Kaki Lima dalam Ekonomi Lokal:** Studi mengenai kontribusi pedagang kaki lima dalam membangun ekonomi lokal, termasuk peran mereka dalam menciptakan lapangan pekerjaan, menyediakan akses produk dan layanan, dan peran sosial mereka dalam komunitas.
3. **Implementasi Kebijakan Daerah:** Analisis tentang implementasi kebijakan daerah, khususnya dalam konteks Perda Surabaya Nomor 17 Tahun 2004. Memahami tantangan dan faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan di tingkat lokal.
4. **Evaluasi Efektivitas Kebijakan Pemberdayaan:** Tinjauan tentang metodologi evaluasi kebijakan pemberdayaan, termasuk indikator yang relevan untuk mengukur keberhasilan dan dampaknya terhadap pedagang kaki lima.
5. **Faktor Lokal yang Mempengaruhi Implementasi:** Menelaah faktor-faktor

lokal yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan, seperti karakteristik pasar, kondisi sosial ekonomi, dan hubungan antara pedagang kaki lima dengan pemerintah lokal.

6. **Studi Kasus Implementasi Kebijakan Serupa:** Menyelidiki studi kasus implementasi kebijakan serupa di lokasi lain. Menarik perbandingan dengan Sentral PKL Gubeng dan Sentral PKL Gayungan untuk mengevaluasi keberhasilan dan perbedaan implementasi.

Bahwa tinjauan pustaka ini akan memberikan landasan teoritis dan kontekstual yang kuat untuk penelitian, membantu mengidentifikasi celah pengetahuan, dan memberikan kerangka kerja untuk menganalisis hasil penelitian secara lebih mendalam.

## **A. PENELITIAN TERDAHULU**

### **1. Kebijakan Publik**

Amir Santoso dengan mengkomparasi berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli yang menaruh minat dalam bidang kebijakan publik (*publik policy*) menyimpulkan bahwa pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi ke dalam dua wilayah kategori. Pertama, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai

kebijakan publik<sup>1</sup>. Pandangan kedua menurut Amir Santoso berangkat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan. Para ahli yang masuk dalam kategori ini terbagi ke dalam dua kubu, yakni mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud maksud tertentu, dan mereka yang menganggap kebijakan publik sebagai memiliki akibat akibat yang bisa diramalkan<sup>2</sup>. Para ahli yang termasuk kedalam kubu yang pertama melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan, yakni perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian<sup>3</sup>. Dengan kata lain, menurut kubu ini kebijakan publik secara ringkas dapat dipandang dipandang sebagai proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan<sup>4</sup>. Ini berarti bahwa kebijakan publik adalah serangkaian intruksi dari para pembuatan keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut<sup>5</sup>. Sedangkan kubu kedua lebih melihat kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan. Kubu kedua ini diwakili oleh Presman dan Wildavsky yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi kondisi awal dan akibat - akibat yang bisa diramalkan<sup>6</sup>.

<sup>1</sup>Budi Winarmo, 2012, KEBIJAKAN PUBLIK Teori, Proses, dan Studi Kasus, CAPS, Yogyakarta, hlm. 22

<sup>2</sup>Budi Winarmo, 2012, KEBIJAKAN PUBLIK Teori, Proses, dan Studi Kasus, CAPS, Yogyakarta, hlm. 22

<sup>3</sup>Budi Winarmo, 2012, KEBIJAKAN PUBLIK Teori, Proses, dan Studi Kasus, CAPS, Yogyakarta, hlm. 22

<sup>4</sup>Budi Winarmo, 2012, KEBIJAKAN PUBLIK Teori, Proses, dan Studi Kasus, CAPS, Yogyakarta, hlm. 22

<sup>5</sup>Budi Winarmo, 2012, KEBIJAKAN PUBLIK Teori, Proses, dan Studi Kasus, CAPS, Yogyakarta, hlm. 22

<sup>6</sup>Budi Winarmo, 2012, KEBIJAKAN PUBLIK Teori, Proses, dan Studi Kasus, CAPS, Yogyakarta, hlm. 22

Namun demikian di Indonesia Istilah publik policy itu sendiri masih belum mendapatkan terjemahan yang pasti. Kita dapat temui beberapa istilah publik policy yakni Kebijakan Umum, Kebijakan pemerintah, kebijakan Publik, Kebijakan Negara, Kebijakan Publik dan lain sebagainya<sup>7</sup>. publik policy merupakan hasil kegiatan politik, dimana dalam kegiatan tersebut hal yang penting dan utama adalah pengambilan keputusan (decision making)<sup>8</sup>.

## **2. Kebijakan Publik dan Politik Demokratik**

<sup>7</sup>Fadillah Putra, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003), Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 50

<sup>8</sup>Fadillah Putra, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003), Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 50

<sup>9</sup>Fadillah Putra, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003), Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 50

<sup>10</sup>Fadillah Putra, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003), Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 50

<sup>11</sup>Fadillah Putra, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003), Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 50

Studi kebijakan publik sebagai proses politik yang berorientasi pada akomodasi kepentingan publik, pada saatnya harus bersinggungan dengan erat dengan konsep demokrasi<sup>9</sup>. Sebab tanpa persinggungan ini bukan tidak mungkin kebijakan publik justru akan meminggirkan kepentingan publik itu sendiri<sup>10</sup>. Dan dengan demikian ia menjadi alat bagi kekuasaan yang ada disebuah bangsa untuk melakukan tindakan-tindakan koruptif dan manipulatif untuk kepentingan sedikit orang<sup>11</sup>.

---

Kebijakan publik pada posisi ini hanya dimiliki segelintir orang, dan keuntungan dari produk politik (yang mengatasnamakan banyak orang) itu pun tidak berimbang pada keseluruhan masyarakat<sup>12</sup>. Secara konseptual studi kebijakan publik yang tidak bersinggungan dengan konsep demokrasi ini sering disebut istilah *iron cage* atau ada pula yang menyebutnya dengan *iron triangle*<sup>13</sup>. Secara lebih eksplisit Jaques Ellul melontarkan kritik terhadap analisis kebijakan publik yang menurutnya dapat melemahkan demokrasi, sebab analisis kebijakan cenderung akan dikuasai oleh pakar analisis kebijakan<sup>14</sup>.

Keunggulan dari kebijakan publik yang mengedepankan nilai-nilai demokrasi adalah kebijakan publik yang dihasilkan itu akan memiliki basis legitimasi yang kuat<sup>15</sup>. Sebab dengan adanya demokrasi dalam sebuah kebijakan publik maka semua elemen dalam masyarakat merasa memiliki atas kebijakan itu. Kebijakan publik itu mampu mengakomodasi semua kepentingan dan prefensi dalam masyarakat, sehingga basis legitimasi dari kebijakan publik itu sangat kuat, di samping itu kebijakan publik yang demokratis juga memiliki kelebihan yaitu lebih mudah diimplementasikan<sup>16</sup>.

<sup>12</sup>Fadillah Putra, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003), Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 50

<sup>13</sup>Fadillah Putra, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003), Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 50

<sup>14</sup>Fadillah Putra, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003), Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 50

<sup>15</sup>Fadillah Putra, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003), Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 50

<sup>16</sup>Fadillah Putra, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003), Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 50



Hal ini disebabkan karena dukungan politik (*political support*) dari kebijakan yang diambil itu kuat, dengan kuatnya dukungan itu maka saat kebijakan itu diimplementasikan maka akan sedikit sekali pihak-pihak yang menentanginya, sehingga proses implementasi akan berjalan dengan baik sebab sedikit sekali adanya gangguan<sup>17</sup>.

### 3. Tahap - Tahap Kebijakan

Proses Pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variable yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tahap - tahap kebijakan publik adalah sebagai berikut<sup>18</sup>:

#### Gambar II.1

#### Tahap tahap kebijakan



## Evaluasi Kebijakan

---

<sup>17</sup>Fadillah Putra, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003), Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 50

<sup>18</sup>Fadillah Putra, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003), Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 35

### **4. Tahap Penyusunan Agenda**

Para Pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan - alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama<sup>19</sup>.

Tidak semua masalah atau isu akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Untuk menjawab hal ini David Truman menyatakan bahwa kelompok-kelompok berusaha mempertahankan diri dalam keadaan equilibrium (keseimbangan) yang layak, dan jika sesuatu mengancam kondisi ini, maka mereka akan bereaksi untuk melakukan penyesuaian diri<sup>20</sup>. suatu contoh isu mengenai rendahnya upah minimum regional di tengah harga-harga kebutuhan pokok yang naik dengan cepat, hal ini akan mendorong kelompok buruh mendesak pemerintah untuk menaikkan upah tersebut. Konsep equilibrium yang ditawarkan oleh Truman ini hanya dapat menjelaskan seandainya dis-equilibrium terjadi dalam kelompok.

---

<sup>19</sup>Fadillah Putra, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003), Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 36

<sup>20</sup>Fadillah Putra, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003), Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 36

Namun, konsep ini tidak mampu menjelaskan peran elit politik dalam mendorong suatu isu masuk ke dalam agenda kebijakan<sup>21</sup>. Padahal, seperti yang diungkapkan oleh Nelson, suatu proses agenda kebijakan terjadi sebagai hasil “belajar” elite politik<sup>22</sup>.

### **1. Tahap Formulasi Kebijakan**

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi di definisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternative atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada<sup>23</sup>. David Easton menawarkan suatu model sistem dalam perumusan kebijakan. Menurut model sistem, kebijakan publik merupakan hasil dari suatu sistem politik<sup>24</sup>. Konsep “sistem” itu sendiri menunjuk pada seperangkat lembaga dan kegiatan yang dapat diidentifikasi dalam masyarakat yang berfungsi mengubah tuntutan - tuntutan (*demands*) menjadi keputusan - keputusan yang otoritatif<sup>25</sup>. Konsep “sistem” juga menunjukkan adanya hubungan timbal - balik antara elemen - elemen yang membangun sistem politik serta mempunyai

<sup>21</sup>Fadillah Putra, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003), Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 36

<sup>22</sup>Fadillah Putra, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003), Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 99

<sup>23</sup>Fadillah Putra, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003), Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 99

<sup>24</sup>Fadillah Putra, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003), Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 99

<sup>25</sup>Fadillah Putra, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003), Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 99

kemampuan dalam menghadapi kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungannya (*internal dan external environments*), masukan-masukan diterima oleh sistem politik dalam bentuk tuntutan-tuntutan (*demands*) dan dukungan (*supports*)<sup>26</sup>. Tuntutan-tuntutan timbul bila individu atau kelompok-kelompok di luar sistem politik memainkan peran dalam mempengaruhi kebijakan publik. Kelompok-kelompok ini secara aktif berusaha mempengaruhi kebijakan publik<sup>27</sup>. Sedangkan dukungan (*supports*) bisa berupa sumber-sumber keuangan yang dimiliki oleh sistem politik, dan dukungan politik dari individu-individu atau kelompok-kelompok atau dengan cara mereka menerima hasil-hasil pemilihan-pemilihan, mematuhi undang-undang, membayar pajak dan secara umum mematuhi keputusan-keputusan kebijakan<sup>28</sup>.

Untuk mengubah tuntutan-tuntutan menjadi hasil-hasil kebijakan (*policy outputs*), suatu sistem harus mampu mengatur penyelesaian-penyelesaian pertentangan atau konflik dan memberlakukan penyelesaian-penyelesaian ini pada pihak yang bersangkutan<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup>Fadillah Putra, 2003, *Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003)*, Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 36

<sup>27</sup>Fadillah Putra, 2003, *Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003)*, Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 99

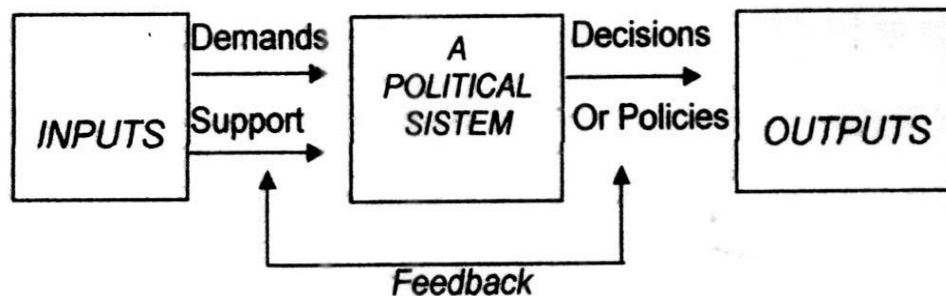
<sup>28</sup>Fadillah Putra, 2003, *Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003)*, Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 99

<sup>29</sup>Fadillah Putra, 2003, *Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003)*, Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 99

Oleh karena suatu sistem dibangun berdasarkan elemen elemen yang mendukung sistem tersebut dan hal ini bergantung pada interaksi antar beberapa subsistem, maka suatu sistem akan melindungi dirinya melalui tiga hal, yakni: pertama, menghasilkan outputs yang secara layak memuaskan; kedua, menyandarkan diri pada ikatan-ikatan yang berakar dalam sistem itu sendiri, dan ketiga, menggunakan atau mengancam untuk menggunakan kekuatan (penggunaan otoritas)<sup>30</sup>.

Gambar II.2

Kerangka Kerja Sistem yang Dikembangkan oleh Easton



## B. Tahap-Tahap dalam Perumusan Kebijakan

- a. **Perumusan Masalah (Defining Problem)** : Mengenalinya dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup>Fadillah Putra, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003), Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 100

<sup>31</sup>Fadillah Putra, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003), Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 123



- b. **Agenda Kebijakan** : Suatu masalah untuk masuk kedalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat - syarat tertentu, seperti misalnya apakah masalah tersebut mempunyai dampak yang besar bagi masyarakat dan membutuhkan penanganan yang harus segera dilakukan<sup>32</sup>.
- c. **Pemilihan Alternatif Kebijakan untuk Memecahkan Masalah** : Setelah masalah masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukan masalah tersebut ke dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Pada tahap ini perumus kebijakan akan dihadapkan ada pertarungan kepentingan antar berbagai actor yang terlibat dalam perumusan kebijakan<sup>33</sup>.

<sup>32</sup>Fadillah Putra, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003), Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 100

<sup>33</sup>Fadillah Putra, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003), Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 123

<sup>34</sup>Fadillah Putra, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003), Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 123

- d. **Penetapan Kebijakan** : Setelah salah satu dari sekian alternative kebijakan diputuskan diambil sebagai cara untuk memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembentukan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembentukan kebijakan tersebut. Penetapan kebijakan dapat berbentuk berupa Undang Undang, yurisprudensi, keputusan Presiden, Keputusan - keputusan Menteri dan lain sebagainya<sup>34</sup>.

---

### C. Aktor-Aktor dalam Perumusan Kebijakan

Aktor-aktor atau pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan dapat dibagi ke dalam dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi adalah agen agen pemerintah (birokrasi), Presiden (eksekutif), legislative, dan yudikatif<sup>35</sup>. Sedangkan yang termasuk dalam kelompok pemeran serta tidak resmi meliputi; kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, dan warga actor yang berpartisipasi negara individu. dalam penetapan UMK actor dalam perumusan kebijakan dapat dikategorikan sebagai kelompok kepentingan<sup>36</sup>. Pengaruh kelompok kepentingan terhadap keputusan kebijakan tergantung pada banyak faktor yang menyangkut ukuran

- ukuran keanggotaan kelompok, keuangan dan sumber-sumber lain, keaduannya, kecakapan dari orang yang memimpin kelompok tersebut, ada tidaknya persaingan organisasi, tingkah laku para pejabat pemerintah dan tempat pembuatan keputusan dalam sistem politik<sup>37</sup>. Selain itu, pengaruh kelompok kepentingan dalam pembuatan keputusan ditentukan pula oleh pandangan yang ditujukan terhadap kelompok tersebut. Suatu kelompok yang dianggap baik dan besar akan cenderung efektif dalam mempengaruhi keputusan kebijakan dibanding dengan kelompok yang dipandang sebaliknya.

---

<sup>35</sup>Fadillah Putra, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003), Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 100

<sup>36</sup>Fadillah Putra, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003), Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 123

<sup>37</sup>Fadillah Putra, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai Dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003), Pustaka Pelajar Offset dan Averroes Press, Malang, hlm. 123

**a. Tahap Adopsi Kebijakan** : Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan. William R. Dill memberikan definisi suatu keputusan adalah suatu pilihan terhadap pelbagai alternative”. namun demikian pembuatan keputusan bukanlah pekerjaan yang mudah dan sederhana karena terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi dan kesalahan umum didalamnya seperti pendapat Nigro and Nigro, beberapa faktor yang mempengaruhi adalah :

1) Adanya pengaruh dan tekanan-tekanan dari luar

Seringkali administrator harus membuat keputusan karena adanya tekanan-tekanan dari luar. Walaupun ada pendekatan pembuatan keputusan dengan nama "rational comprehensive" yang berarti administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternative alternative yang akan dipilih berdasarkan penilaian "rasional" semata, tetapi proses dan prosedur pembuatan keputusan tersebut tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata. Sehingga adanya tekanan tekanan dari luar itu ikut berpengaruh terhadap proses pembuatan keputusannya.

**b. Adanya Pengaruh Kebiasaan Lama (Konservatisme)** : Kebiasaan lama organisasi seperti kebiasaan investasi modal, Kebiasaan kebiasaan lama

tersebut seringkali diwarisi oleh para administrator yang baru dan mereka sering segan secara terang-terangan mengkritik atau menyalahkan kebiasaan-kebiasaan yang telah berlaku atau yang dijalankan oleh para pendahulunya.

- c. **Adanya Pengaruh Sifat-sifat Pribadi** : Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak dipengaruhi sifat-sifat pribadinya. seperti misalnya dalam proses penerimaan / pengangkatan pegawai baru, seringkali faktor sifat-sifat pribadi pembuat keputusan berperan besar sekali.
- d. **Adanya Pengaruh Dari Kelompok Luar** : Lingkungan sosial dan para pembuat keputusan juga berpengaruh terhadap pembuatan keputusan. Seperti contoh mengenai masalah pertikaian kerja, pihak-pihak yang bertikai kurang menaruh respek pada upaya penyelesaian oleh orang dalam, tetapi keputusan keputusan yang diambil oleh pihak-pihak yang dianggap dari luar dapat memuaskan mereka. Seringkali juga pembuatan keputusan dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman pengalaman dari orang lain yang sebelumnya berada diluar bidang pemerintahan.
- e. **Adanya Pengaruh Keadaan Masa Lalu** : Pengalaman latihan dan pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan. Seperti misalnya orang sering membuat keputusan untuk tidak melimpahkan sebagian dari wewenang dan tanggungjawabnya kepada orang lain karena khawatir kalau wewenang dan tanggung jawab yang dilimpahkan itu disalahgunakan.



Kesalahan-kesalahan umum sering terjadi dalam proses pembuatan keputusan, Nigro & Nigro menyebutkan ada 7 (tujuh) macam kesalahan-kesalahan umum itu, yaitu:

- a. Cara Berfikir Yang Sempit :** Adanya kecenderungan manusia membuat keputusan hanya untuk memenuhi kebutuhan seketika sehingga melupakan antisipasi ke masa depan. Dan adanya lingkungan pemerintahan yang beraneka ragam telah menyebabkan pejabat pemerintah sering membuat keputusan dengan dasar-dasar pertimbangan yang sempit dengan tanpa mempertimbangkan implikasinya ke masa depan. Seringkali satu aspek pembuat keputusan hanya mempertimbangkan permasalahan saja dengan melupakan kaitannya dengan aspek aspek lain, sehingga gagal mengenali problema secara keseluruhan.
- b. Adanya Asumsi Bahwa Masa Depan Akan Mengulangi Masa Lalu :** Banyak anggapan yang menyatakan bahwa dalam suatu masa yang stabil orang akan bertingkah laku sebagaimana para pendahulunya di masa lampau. Padahal di dalam membuat keputusan para pejabat pemerintah tersebut harus meramalkan keadaan-keadaan dan peristiwa-peristiwa yang akan datang yang berbeda dengan masa lampau.
- c. Terlalu Menyederhanakan Sesuatu :** Selain adanya kecenderungan untuk berfikir secara sempit, ada untuk terlampau pula kecenderungan pembuat keputusan menyederhanakan sesuatu. Misalnya dalam melihat suatu masalah pembuat keputusan hanya mengamati gejala-gejala masalah tersebut saja dengan

tanpa mencoba mempelajari secara mendalam apa sebab-sebab timbulnya masalah tersebut.

- d. Terlampau Menggantungkan Pada Pengalaman Satu Orang :** Pada umumnya banyak orang meletakkan bobot yang besar pada pengalaman mereka diwaktu yang lalu dan penilaian besar pada pengalaman mereka, walaupun seorang pejabat yang berpengalaman akan mampu membuat keputusan keputusan yang lebih baik dibanding dengan yang tidak berpengalaman, tetapi mengandalkan pada pengalaman dari seorang saja bukanlah pedoman yang terbaik.
- e. Keputusan-keputusan yang Dilandasi oleh Pra Konsepsi :** Dalam banyak kasus, keputusan-keputusan sering dilandaskan pada prakonsepsinya pembuat keputusan. Hal ini tidak terlalu salah tetapi jelas tidak jujur. Keputusan keputusan administrative akan lebih baik hasilnya kalau didasarkan pada penemuan-penemuan ilmu sosial.
- f. Tidak Adanya Keinginan Untuk Melakukan Percobaan :** Cara untuk mengetahui apakah suatu keputusan itu dapat diimplementasikan atau tidak adalah dengan mengetesnya secara nyata pada ruang lingkup kecil. Adanya tekanan waktu, pekerjaan yang menumpuk dan sebagainya menyebabkan pembuat keputusan tidak mempunyai kesempatan melakukan proyek percobaan.
- g. Keengganan Untuk Membuat Keputusan :** Kendatipun mempunyai cukup



fakta fakta beberapa orang enggan untuk membuat keputusan. Hal ini disebabkan karena mereka menganggap membuat keputusan itu sebagai tugas yang sangat berat, penuh resiko, bisa membuat orang frustrasi, kurang adanya dukungan dari lembaga atau atasan terhadap atau atasan terhadap tugas pembuat keputusan, lemahnya sistem pendelegasian wewenang untuk membuat keputusan, takut menerima kritikan dari orang lain atas keputusan yang telah dibuat.

Selain itu James Anderson, meringkas nilai-nilai yang dapat membantu dalam mengarahkan perilaku para pembuat keputusan kedalam beberapa kategori, yakni:

- a. **Nilai-nilai Politik** : Pembuat Keputusan (decision marker) mungkin menilai alternative alternative kebijakan berdasarkan pada kepentingan partai politiknya beserta kelompoknya (clientele group). Keputusan yang dibuat didasarkan pada keuntungan politik dengan dipandang sebagai sarana untuk mencapai tujuan-tujuan kelompok kepentingan.
- b. **Nilai-nilai organisasi** : Para pembuat keputusan, khususnya para birokrat mungkin dipengaruhi pula oleh nilai-nilai organisasi. Organisasi-organisasi, seperti badan-badan administrative menggunakan banyak imbalan (reward) dan sanksi dalam usahanya untuk mempengaruhi anggota-anggotanya menerima dan bertindak atas dasar nilai-nilai organisasi yang telah ditentukan.
- c. **Nilai-nilai Pribadi** : Usaha untuk melindungi dan mengembangkan kepentingan ekonomi, reputasi atau kedudukan sejarah seseorang mungkin pula

merupakan kriteria keputusan.

- d. Nilai-nilai Kebijakan :** Para pembuat keputusan politik tidak hanya dipengaruhi oleh perhitungan-perhitungan keuntungan, organisasi-organisasi atau pribadi, namun para pembuat keputusan mungkin bertindak dengan baik atas dasar persepsi mereka tentang kepentingan masyarakat atau kepercayaan kepercayaan mengenai apa yang merupakan kebijakan publik secara moral benar atau pantas.
- e. Nilai-nilai Ideologi :** Ideologi merupakan seperangkat nilai nilai dan kepercayaan kepercayaan yang berhubungan secara logis yang memberikan gambaran dunia yang disederhanakan dan merupakan pedoman bagi rakyat untuk melakukan tindakan.

#### **D. Model Pembuatan Keputusan Kaufman**

Model Kaufman memiliki pemanfaatan yang luas terhadap pemahaman pembuatan keputusan dalam konteks mikro maupun makro. Modelnya mengadopsi teori-teori psikologi kognitif (cognitive psychology) dan teori organisasional (organizational theory) serta kajian-kajian tentang konflik, karenanya pertama-tama Kaufman mengemukakan isi informative utama dari sebuah keputusan.

Faktor-faktor seperti nilai, budaya, tradisi dan pengetahuan pembuat keputusan, pilihan yang dirasakan menyangkut cara-cara tindakan, waktu, alokasi sumber serta teman dan lawan policy makers dan kejadian-kejadian eksternal,

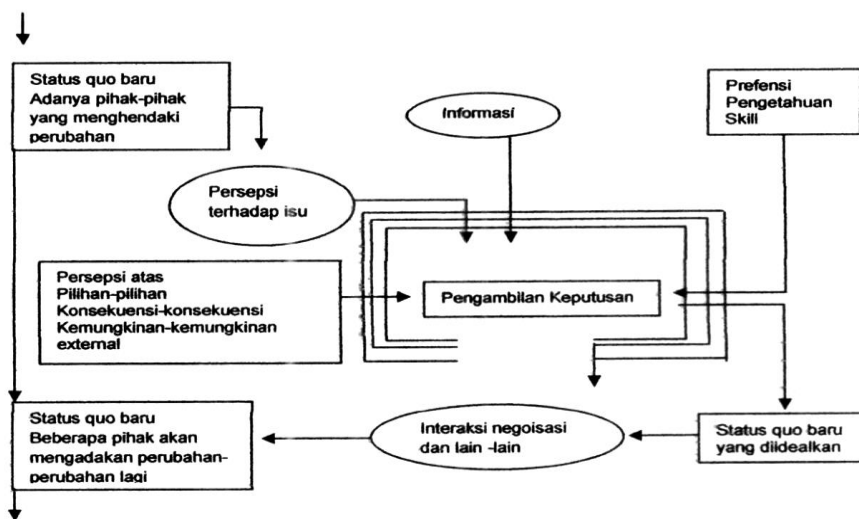
merupakan faktor-faktor yang melingkupi proses kebijakan". Oleh karena itu, proses pembuatan keputusan merupakan konteks organisasi dan lingkungan, dengan lapisan-lapisan terbentuknya.

Pertimbangan individual dan pemecahan masalah kelompok formasi koalisi dan persuasi terjadi dalam lingkungan internal organisasi, sebaliknya organisasi-organisasi ini berada dalam hubungannya dengan lembaga-lembaga politik, kelompok kepentingan dan lingkungan secara luas<sup>79</sup>. Akhirnya policy makers mengambil keputusan berdasarkan kejadian-kejadian serta ramalan-

ramalan dan hasil negoisasi yang dilakukan berlapis-lapis. Kaufman meletakkan model lingkungan pembuat keputusan dan isi nirmatif pembuat keputusan secara bersama-sama dalam satu model sebagai berikut:

Gambar II.3

Pengambilan Keputusan dan Manajemen Konflik



Dari model diatas, kaufman mengingatkan bahwa, policy makers dapat menyeret dalam keadaan apapun, hal-hal seperti prefensi, pengetahuan, keahlian atau akses ke sumber-sumbernya, bisa saja mendukungnya untuk membentuk persepsi tentang isu-isu yang bakal dihadapng perkembangannya, atau isu- isu yang bakal dipertahankan keberadaannya, bisa saja tetap berada dalam situasi teddy bear policy atau sebaliknya menegosiasikan keputusan kebijakan yang akan diambil kepada mereka yang bakal dikenai kebijakan (target group) serta stakeholders kebijakan. Kelebihan model Kaufman ini adalah menampilkan bentuk analisis pembuatan keputusan sebagai sesuatu yang terjadi dalam keadaan konflik antara stakeholders yang

berbeda informasi, persepsi dan lingkungan yang berbeda pula.

### **E. Tahap Implementasi Kebijakan**

Menurut Goerge C. Edwards implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan secara baik. sementara itu, suatu kebijakan yang telah direncanakan dengan sangat baik, mungkin juga akan mengalami suatu kegagalan, jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh pelaksana kebijakan. Ada 4 (empat) faktor atau variable dalam implementasi kebijakan menurut Edwards yaitu, Komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku dan struktur birokrasi. Oleh karena empat faktor ini berpengaruh terhadap implementasi kebijakan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan, maka pendekatan yang ideal adalah dengan cara merefleksikan kompleksitas ini dengan membahas semua faktor tersebut.

- a. **Komunikasi** : Secara Umum Edwards membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan yakni, Faktor Pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah transmisi. Ada beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi.



- 2) Pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan.
- 3) Informasi melewati berlapis-lapis hierarki birokrasi.
- 4) Persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan.

Faktor Kedua yang dikemukakan Edwards adalah Kejelasan. Jika kebijakan kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk - petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Edwards mengidentifikasi enam faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan yakni :

- 1) Kompleksitas kebijakan publik.
- 2) Keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat.
- 3) Kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan.
- 4) Masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru.
- 5) Menghindari pertanggungjawaban kebijakan.
- 6) Sifat pembentukan kebijakan pengadilan.

Faktor ketiga yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah konsistensi. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para

pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik. Disisi lain, perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Bila hal ini terjadi, maka akan berakibat pada ketidakefektifan implementasi kebijakan karena tindakan yang sangat longgar besar kemungkinan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan-tujuan kebijakan.

1) Sumber-sumber

Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi ini pun cenderung tidak efektif. Dengan demikian, sumber sumber dapat merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik.

Sumber-sumber yang penting meliputi:

a) Staf

Suatu masalah besar yang sering timbul adalah menyangkut pembatasan pembatasan dalam memantau kegiatan kegiatan pelaksanaan dari personil-personil lain atau dalam mengatur perilaku. Apakah itu yang diatur individu individu swasta atau organisasi organisasi atau tingkat pemerintahan yang lain, seringkali dijumpai staf yang kurang memadai baik dari segi jumlah maupun keterampilan untuk melakukan pekerjaan.

2) **Informasi** : Informasi mempunyai dua bentuk. Pertama, informasi mengenai



bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Pelaksana-pelaksana perlu mengetahui apa yang dilakukan dan bagaimana mereka harus melakukannya. Bentuk kedua dari informasi adalah data tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan pemerintah.

- 3) **Wewenang** : Wewenang merupakan sumber lain yang penting dalam implementasi kebijakan. Wewenang ada dalam banyak bentuk, dari member bantuan sampai memaksakan perilaku. Wewenang yang memadai seringkali langka terutama dalam hal mengatur personil - personil lain. kadang-kadang wewenang itu tidak ada bahkan di atas kertas sekalipun (wewenang formal).
- 4) **Kecenderungan-kecenderungan** : Kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi konsekuensi penting bagi implementasi yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku-tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit.

## **F. STRUKTUR BIROKRASI**

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar

memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalah-masalah social dalam kehidupan modern. Mereka tidak hanya berada dalam struktur pemerintah, tetapi juga dalam organisasi-organisasi swasta yang lain bahkan di institusi-institusi pendidikan dan kadangkala suatu sistem birokrasi sengaja diciptakan untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu. Ripley dan Fanklin berdasarkan pengamatan yang dilakukan terhadap birokrasi di Amerika Serikat, mengidentifikasi enam karkter birokrasi, yakni:

- a. Birokrasi dimanapun berada, dipilih sebagai instrument sosial yang ditujukan untuk menangani masalah-masalah yang diidentifikasi sebagai urusan publik.
- b. Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam pelaksanaan program yang dominan dalam pelaksanaan program kebijakan, yang tingkat kepentingannya berbeda-beda untuk masing-masing tahap.
- c. Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda.
- d. Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang luas dan kompleks.
- e. Birokrasi jarang mati, naluri untuk bertahan hidup tidak perlu dipertanyakan lagi.
- f. Birokrasi bukan merupakan sesuatu yang netral dalam pilihan-pilihan kebijakan mereka, tidak juga secara penuh di control oleh kekuatan- kekuatan yang berasal di luar dirinya

#### **A. Tahap Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan. Dalam bahasa yang lebih singkat evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai “manfaat” suatu kebijakan. Menurut Lester dan Steward, evaluasi kebijakan dapat dibedakan kedalam dua tugas yang berbeda. Tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan menggambarkan dampaknya, sedangkan tugas kedua adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standart atau criteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Tugas pertama merujuk pada usaha untuk melihat apakah program kebijakan publik mencapai tujuan atau dampak yang diinginkan ataukah tidak. Tugas kedua dalam evaluasi kebijakan adalah menilai apakah suatu kebijakan berhasil atau tidak meraih dampak yang diinginkan.

Untuk memenuhi tugas tersebut, suatu evaluasi kebijakan harus meliputi beberapa kegiatan, yakni pengkhususan (specification), pengukuran (measurement), analisis, dan rekomendasi. Spesifikasi merupakan kegiatan yang paling penting diantara kegiatan yang lain dalam evaluasi kebijakan.

Kegiatan ini meliputi identifikasi tujuan atau kriteria melalui mana program kebijakan tersebut akan dievaluasi. Ukuran - ukuran atau kriteria – kriteria inilah yang akan kita pakai untuk menilai manfaat program kebijakan" Pengukuran menyangkut aktivitas pengumpulan informasi yang relevan untuk obyek evaluasi, sedangkan analisis adalah penggunaan informasi yang telah terkumpul dalam rangka menyusun

kesimpulan dan akhirnya, rekomendasi, yakni penentuan mengenai apa yang harus dilakukan di masa yang akan datang.

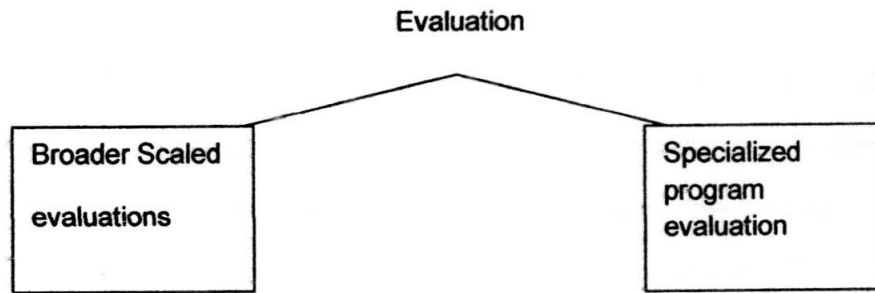
Charles O. Jones juga mengemukakan bahwa evaluasi adalah kegiatan yang dipersiapkan dan ditujukan untuk menilai mutu dan keberhasilan program pemerintah yang terutama sekali terdiri dari kegiatan kegiatan pemilah - pemilah objek, cara pengukuran dan metode analisa. Kegiatan itu dapat terjadi di semua tingkat pemerintahan dan dapat pula terjadi dilakukan oleh rakyat yang terdiri dari orang-orang dengan berbagai macam pengalaman, pendidikan dan sikap serta perilakunya yang berbeda. Dari apa yang dikemukakan dapatlah disimpulkan bahwa evaluasi itu dapat dilakukan dengan dibedakan secara umum menjadi dua bentuk yaitu:

- a. **Dilakukan Secara Tehnis-Rasional (Ilmiah)** : Kegiatan evaluasi ini seperti yang di kemukakan sebelumnya diatas adalah specification, measurement, analysis dan recommendation. Evaluasi ini lebih bersifat rasional, serta dilakukan terutama oleh orang- orang atau pejabat-pejabat yang terlibat dan mereka lebih terikat dan bertanggung jawab atas keberhasilan. Evaluasi inilah yang disebut Jones sebagai "specialized evaluation" Hasil dari evaluasi oleh orang diluar pejabat yang terikat, seringkali merupakan konsepsi-konsepsi usulan untuk "reformulation". Sedangkan apabila kesempatan itu tidak ada, maka yang diajukan adalah kritik-kritik yang merupakan partisipasi masyarakat.

b. **Dilakukan secara Umum** : Evaluasi dilakukan secara umum yang dilakukan oleh rakyat dengan berbagai macam kepentingan serta tingkat pengalaman dan pengetahuan yang berbeda. Dalam evaluasi ini, sering terjadi titik berat (stress) penilaian yang berbeda antara satu kelompok masyarakat dan kelompok yang lain. Evaluasi inilah yang disebut sebagai "broader scaled evaluation" evaluasi ini sangat bersifat politis hasil yang ditimbulkan bisa berwujud dukungan, tuntutan dan pergantian, terlebih dapat terjadi pencabutan kebijakan sebelum dilaksanakan.

Gambar 11.4

Evaluasi Charles O Jones



## B. MONITORING KEBIJAKAN

Monitor adalah "*to watch and chek over a period of time*", menurut Kunarjo monitoring atau pemantauan adalah usaha secara terus-menerus untuk memahami perkembangan bidang-bidang tertentu dari pelaksanaan tugas atau proyek yang sedang dilaksanakan. Tujuannya adalah untuk menghindarkan terjadinya penyimpangan / kesalahan / keterlambatan, sehingga dapat diluruskan.

- a. Memastikan proses implementasi sesuai dengan model implementasi sesuai dengan model implementasi yang sesuai.
- b. Memastikan bahwa implementasi kebijakan menuju arah kinerja kebijakan yang dikehendaki.

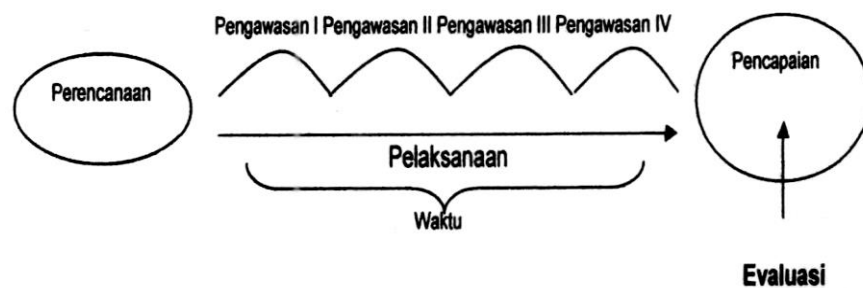
Tujuan monitoring hanya dua, yaitu memastikan pelaksanaan tidak menyimpang dari perencanaan, dan membangun early warning system sebagai bagian penting untuk memastikan jika terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan. Kebijakan tentang pemantauan kebijakan dapat dibangun secara generic, sebagai suatu standar

pemantauan, dan masing-masing lembaga mengembangkan lebih lanjut model yang sesuai dengan kebijakan yang dilaksanakan.

Model monitoring, secara generik digambarkan sebagai sekuensi antara perencanaan dan evaluasi, dengan demikian, sebenarnya monitoring dapat disebut "bagian-bagian" dari evaluasi, sebagaimana digambarkan sebagai berikut:

Gambar II.5

Standar Pengawasan



Pengawasan yang baik dapat secara langsung menjadi evaluasi. Dengan demikian, evaluasi merupakan agregasi dan penyimpulan dari pengawasan-pengawasan yang dilakukan. Dengan demikian terjadi "sinergi" optimum antara "pengawasan" dan "evaluasi" sehingga tidak perlu terjadi pengulangan proses dan pekerjaan.

Masalah kita adalah pertama, Kita tidak cukup memahami monitoring, Kedua, tidak cukup memahami evaluasi. Ketiga, tidak dapat membedakan antara monitoring dan evaluasi. Oleh karena itu, monitoring acap kali tumbuh dengan evaluasi. Misalnya

teramat sering kita dengar pimpinan birokrasi terbiasa dengan "singkatan-majemuk" MONEV. Implikasinya setiap monitoring harus dilanjutkan dengan evaluasi. Padahal tidak selalu demikian. Ada monitoring yang khusus hanya untuk early warning system, tidak untuk arah ke evaluasi, Padahal, lazimnya harus berbeda. Bahkan, untuk evaluasi khusus, diperlukan tim khusus yang bukan dari lembaga tersebut, dalam rangka memberikan hasil evaluasi yang fair. Masalah lain adalah, karena terbiasa dengan kata "MonEv" ukuran monitoring secara "sembrono" disamakan dengan ukuran evaluasi.

Metode memonitor biasanya dibedakan menjadi tiga, yaitu :

- a. Model survey ke lapangan.
- b. Model pemanfaatan ahli melalui model delphi ataupun diskusi kelompok terfokus.
- c. Pengawasan di balik meja (disk monitoring) dengan memanfaatkan metode triangulasi, baik triangulasi data maupun triangulasi teori.

Dalam melakukan monitoring, setidaknya ada empat hal yang harus menjadi catatan pemonitor, yaitu:

- a. Proses monitoring tidak diperkenankan mengganggu proses implementasi.
- b. Pemonitor tidak diperkenankan melakukan intervensi karena dapat menghilangkan peluang berkembangnya dikresi/inovasi.
- c. Pemonitor tidak diperkenankan menyampaikan hasil monitoring kepada yang dimonitor, tetapi kepada atasan yang dimonitor.
- d. Pemonitor tidak diperkenankan mengambil anggota dari pelaksana, atau



mempunyai hubungan khusus dengan pelaksana

Bagi pemonitor, kecakapan dasar dalam memonitoring yang dibutuhkan adalah:

- a. Memahami proyek/ kebijakan yang dimonitor.
- b. Memahami pelaksana dan konteks pelaksanaan.
- c. Memahami (dan menguasai) metode penelitian cepat atau *RMA (rapid method assessment)*, dengan dua metode dasar yang harus dikuasai, yaitu:
  - 1) Cepat menangkap temuan.
  - 2) Cepat melakukan cara untuk mengungkap temuan

Agenda lanjutan dalam monitoring adalah, bahwa dalam pengawasan, yang sering kali terlupa adalah 4 "factor X", yaitu lupa untuk :

- a. Memastikan kebijakan selesai dirumuskan dan sudah selesai disosialisasikan.
- b. Memastikan publik mengetahui dan mengerti kebijakan yang diimplementasikan.
- c. Memastikan pelaksanaannya cakap dan siap.

Memastikan pemonitornya mengerti monitoring dan cara monitoring yang baik.